

[Imprimir Página Web](#)

La crisis de Irak y el futuro de las Naciones Unidas

Percival Manglano

ARI Nº 83-2002 - 22.10.2002

Mientras los debates en la ONU se acaloran y las manifestaciones contra la guerra se suceden en Londres, París y Nueva York, las tropas norteamericanas continúan llegando al Golfo Pérsico. Según *The Economist* (10 octubre), Estados Unidos contaría ya con 40.000 soldados y equipamiento suficiente para 50.000 marines en la región. Desde septiembre de 2001, su ejército habría duplicado su material allí y estaría cerca de triplicarlo en la frontera kuwaití con Irak. En definitiva, tras una larga escalada, las fuerzas norteamericanas podrían estar listas para invadir Irak en siete semanas.

Frente a este hecho, el presente análisis plantea tres preguntas básicas: ¿cuál es el problema con Irak?; ¿cuál es su solución? y ¿qué efectos puede producir esta crisis en la evolución de Naciones Unidas?

Pero antes, una referencia a España. Somos un país alejado del Golfo Pérsico y sin intereses vitales en Irak. El apoyo prestado por el presidente José María Aznar a la opción militar defendida por EEUU tiene unas importantes implicaciones nacionales: *El Mundo* publicaba el 12 de octubre un sondeo según el cual el 62% de los españoles se opondría a un ataque contra Irak y el 65% rechazaría la posición de Aznar de apoyo al presidente Bush. Pero, a nivel internacional, el resultado de la crisis no dependerá de la posición del gobierno español.

No obstante, desde enero de 2003 y durante los siguientes dos años, España ocupará un sillón como miembro no-permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. España estará en una posición privilegiada para mantenerse preferentemente informada de la evolución de la crisis con Irak e intentar influir en los posibles efectos que pueda tener sobre la ONU.

El problema

El régimen de Sadam Husein en Irak fundamentalmente plantea dos problemas: primero, que utilice un eventual arsenal de armas de destrucción masiva para atacar a sus ciudadanos y a sus vecinos o que lo ponga a disposición de una organización terrorista internacional para atacar objetivos más lejanos; y segundo, su control de la segunda mayor reserva de petróleo del mundo con la amenaza que esto supone para la economía internacional.

El régimen de Sadam Husein ha demostrado ser desde su nacimiento, en 1979, una amenaza real para sus vecinos y para sus propios ciudadanos. Sus tendencias expansionistas se concretaron en Kuwait en 1990 y en la guerra con Irán en los años ochenta. Sus masacres de la población kurda en el Norte del país y de la chií en el Sur han sido repetidas. Está probado que acumuló un arsenal de armas biológicas y químicas y que, además, intentó dotarse del arma nuclear: a la vista de los cientos de miles de muertos que han causado sus agresiones, uno no puede más que estremecerse al pensar qué hubiese sucedido si hubiese invadido Kuwait una vez dotado del arma nuclear. El problema que plantea Irak, por lo tanto, no es que se dote de armas de destrucción masiva -cosa que han hecho ya muchos Estados en todo el mundo-, sino su predisposición a utilizarlas.

No están demostrados los lazos iraquíes con Al-Qaida que hubiesen supuesto su colaboración en la organización de los atentados del 11-S. Eso sí, un Irak con un arsenal de armas de destrucción masiva suficiente podría estar en posición de suministrarlas a redes terroristas internacionales.

Irak dispone de la segunda mayor reserva mundial de petróleo, por detrás sólo de Arabia Saudí. Para entender el alcance de este hecho se debe ser consciente de cómo funciona, a grandes rasgos, el mercado internacional del petróleo. Arabia Saudí es el mayor productor y exportador de petróleo del mundo: produce 8,8 millones de barriles diarios y tiene reservas de 262.000 millones. Esta posición le permite actuar como productor "bisagra" dentro de la OPEP: es el país que más dispuesto está a modificar su propia producción para determinar, así, el precio del barril de petróleo.

Irak podría eventualmente llegar a amenazar esa posición predominante de Arabia Saudí en el mercado internacional del petróleo gracias a sus reservas de 112.500 millones de barriles. Es una posibilidad lejana, dado que sus infraestructuras petrolíferas están muy deterioradas y su puesta a punto implicaría unas masivas inversiones de capital que durarían por lo menos cinco años y que sólo se harían con el convencimiento por parte de las grandes multinacionales del petróleo de que el régimen iraquí mantendrá una cierta estabilidad en el futuro. A largo plazo, sin embargo, es lógico pensar que los grandes consumidores de petróleo querrán que la oferta sea lo más amplia posible, tanto por no beneficiar excesivamente a un solo régimen productor (en este caso, el régimen saudí), como para abaratar el precio del crudo.

La solución

Una vez liberado Kuwait, Estados Unidos por múltiples razones decidió no invadir Irak. La consecuencia más dramática fue el abandono a su suerte de los chiíes y kurdos, que se sublevaron contra el régimen iraquí alentados inicialmente por EEUU, pero temidos por Arabia Saudí por los posibles efectos desestabilizadores sobre su población. Tras la retirada norteamericana, fue la ONU quien recibió el encargo de gestionar el problema iraquí. Su Consejo de Seguridad aprobó una serie de resoluciones bajo el Capítulo 7 que obligaban a Irak a desarmarse y a permitir la verificación de ese desarme. La importancia del uso del Capítulo 7 es fundamental porque las resoluciones aprobadas bajo este capítulo (contrariamente a las aprobadas bajo el Capítulo 6 que afectan a Israel) otorgan al Consejo el poder de tomar medidas, incluidas las militares, para combatir las "amenazas contra la paz, violaciones de la paz o

los actos de agresión”.

La eficacia de estas resoluciones ha resultado ser relativa; en 1998, la ONU, frustrada, decidió retirar sus inspectores y el régimen iraquí no ha permitido su vuelta hasta ahora. Pero su mayor debilidad ha sido la de simplemente querer *contener* la amenaza iraquí, imponiendo tanto zonas de exclusión aérea en el Norte y en el Sur del país como un embargo comercial que limita el número de barriles de petróleo que puede exportar Irak y los productos que puede importar a cambio.

En 2002, el gobierno norteamericano decidió que estas medidas de contención ya no eran suficientemente efectivas. Concretamente, a finales de agosto pasado, el vicepresidente Dick Cheney anunció que su gobierno aspiraba a que se produjese un “cambio de régimen” (*regime change*) en Irak y que contemplaba el uso de ataques preventivos (*pre-emptive strikes*) contra ese país. Existen, por lo menos, tres razones por las que se produjo el cambio de postura norteamericano en ese momento:

1. La desconfianza de la Administración Bush en torno al arsenal que hubiese podido acumular Saddam Husein tras cuatro años sin inspecciones. La inseguridad norteamericana tras los atentados del 11-S no debe ser menospreciada: la administración Bush ha asumido la tarea de devolver un sentimiento de seguridad a su población y, dentro de esa lógica, ha identificado a Irak como una de las mayores amenazas para la seguridad mundial.
2. Las biografías de los principales “halcones” de la administración Bush. Tanto el vicepresidente Cheney, como Paul Wolfowitz, actual subsecretario de Defensa, ya formaron parte del equipo de George Bush padre durante la Guerra del Golfo de 1991 y han mantenido una fijación con Irak desde entonces. Paul Wolfowitz publicó un estudio en 1998 en el que ya defendía la idea de invadir Irak como única alternativa para acabar con el régimen de Saddam Husein. Su plan fue entonces ampliamente criticado, pero no por ello abandonó Wolfowitz sus tesis principales. Habría que subrayar también en este apartado las estrechas vinculaciones biográficas de la Administración con la industria del petróleo, como es el caso del propio presidente o del vicepresidente Cheney.
3. La aparente incapacidad norteamericana para arrestar o eliminar a Osama Bin Laden, el objetivo primordial del ataque sobre Afganistán. Nada mejor para borrar la imagen de un molesto huído de la justicia de las primeras páginas de los periódicos y noticieros en una época de campaña electoral (las elecciones legislativas norteamericanas se celebrarán el 5 de noviembre) que azuzar los sentimientos contra un viejo enemigo con quien no se saldaron las cuentas en su día. En este contexto, la guerra contra el terrorismo se convirtió, mediáticamente, en la guerra contra Irak.

El uso de ataques preventivos contra Irak se encuadra dentro de un debate muy marcado por la historia europea de los años treinta. Sus defensores utilizan el argumento de que si las potencias aliadas hubiesen destruido el régimen nazi a través de un ataque preventivo en, por ejemplo, 1935, se habrían evitado todos los horrores de la Segunda Guerra mundial, aún cuando nadie nunca habría sido plenamente consciente de la enormidad de la guerra que se había evitado. Es decir, que una acción preventiva que evita una guerra, debido precisamente a su éxito, se recuerda más por la violencia infligida que por la evitada.

Irak ha sido ya objeto de un ataque preventivo: en 1981, cazas israelíes destruyeron su reactor nuclear Osiraq movidos por la sospecha de que en él se estaban desarrollando armas nucleares. Pero en ese caso, los objetivos estuvieron claramente delimitados y no incluyeron un cambio de régimen. Un ataque preventivo norteamericano, ahora, que aspire a derrocar al régimen de Saddam Husein tendría muchas más posibilidades de cometer errores y, además, de servir de excusa para que otros países que también aspiran a lanzar ataques preventivos contra enemigos declarados, lo hagan (por ejemplo, India y Pakistán). El potencial de desestabilización mundial del anunciado ataque contra Irak es, pues, enorme, sin contar, por supuesto, con que un régimen iraquí acorralado decida lanzar ataques contra Israel o, incluso, EEUU.

Además de por estos problemas asociados a un ataque preventivo, las reacciones de los aliados norteamericanos fueron, en general, negativas a la noción de un “cambio de régimen” por la fuerte carga unilateral de la idea: chocaba con la necesaria implicación que deberían tener otros países en la financiación de una operación militar de 200.000 millones de dólares y en la posterior reconstrucción física y política de Irak.

Frente a estas críticas, el presidente Bush pronunció un discurso en la Asamblea General de la ONU el 12 de septiembre que se desmarcó de la idea de que EEUU provocaría el cambio de régimen en Irak por sí solo y se avino a dar una última oportunidad a la diplomacia multilateral. Exhortó a la ONU a que obligue, con la fuerza si fuera necesario, a que Irak respete y aplique las resoluciones aprobadas desde el final de la Guerra del Golfo y de las que, según el recuento del propio Bush, ha violado 16.

Cuatro días después, Irak aceptaba “sin restricciones” la vuelta de los inspectores de Naciones Unidas. Las negociaciones más técnicas se cerraron con un acuerdo firmado a principios de octubre, con lo que, ahora, la reanudación de las inspecciones no depende más que de la decisión de un Consejo de Seguridad actualmente dividido. Las reacciones iniciales de Rusia, Francia y China fueron de satisfacción relativa con el gesto iraquí y, sobre todo, de rechazo a una acción militar contra Irak. Los norteamericanos y británicos se apresuraron a señalar que las inspecciones son sólo un medio y no un fin en sí mismas; el fin que debería prevalecer es el de la neutralización definitiva de la amenaza iraquí.

¿Está agotado el actual modelo de la ONU?

La crisis ha generado hasta la fecha un debate del que se puede extraer una conclusión paradójica pero de enorme transcendencia: por un lado, la comunidad internacional rechaza el unilateralismo norteamericano y alienta la canalización de sus acciones a través del organismo multilateral por excelencia, la ONU; por otro, esa misma comunidad no quiere ver a la ONU transformada en un mero instrumento al servicio de la política internacional norteamericana.

Esta tensión internacional tiene un aspecto añadido que a menudo se ignora. Y es que Estados Unidos es, sin duda, el país del mundo con la mayor implicación en el ámbito internacional. Esto es así por la simple razón de que EEUU es el principal garante de la seguridad mundial y el país con mayor número de intereses internacionales, dispersados

por el mayor número de países. No hay ningún otro país ajeno geográficamente a las zonas referidas que viva tan de cerca los acontecimientos en Europa, Asia-Pacífico, Asia Central, Golfo Pérsico, Oriente Medio o Latinoamérica. EEUU tiene tropas desplegadas en cada una de estas zonas (200.000 en todo el mundo) y, por lo tanto, una crisis militar en cualquiera de ellas pone en peligro la vida de sus ciudadanos.

El régimen de Saddam Husein representa un peligro para la comunidad internacional por las dos razones ya apuntadas: su agresividad históricamente probada y su peso potencial en el mercado del petróleo, crucial para la actividad económica mundial. La cuestión, entonces, es: ¿qué autoridad internacional va a ser la más efectiva en la neutralización de esta amenaza, la ONU o EEUU?

Naciones Unidas tiene la legitimidad, pero presenta un defecto de diseño que por un lado vicia su representatividad y por el otro la convierte en el instrumento de ciertos países que prefieren mantener el *statu quo*. Este defecto es, por supuesto, el poder de veto otorgado a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En 1999, el veto de Rusia impidió que la ONU aprobase el ataque sobre Yugoslavia durante la crisis de Kosovo. La OTAN decidió entonces actuar por su cuenta y nadie puede discutir ahora que tanto los kosovares como los yugoslavos viven mejor hoy de lo que lo hacían antes del ataque. La ONU demostró entonces ser un impedimento para la consecución de un buen fin.

¿Estaría, ahora también, siendo la ONU un obstáculo para el logro de un buen fin en Irak? La respuesta sólo puede ser considerada teniendo muy en cuenta el estado de ánimo de EEUU. La ONU, tal y como fue concebida tras el final de la Segunda Guerra mundial, ha sobrevivido intacta (estructuralmente hablando) hasta nuestros días, mientras que el mundo ha cambiado dramáticamente y en, el último año, su potencia dominante se ha visto traumatizada por un ataque sobre su territorio nacional que le ha supuesto priorizar radicalmente la defensa de su seguridad. La actual administración Bush siente un menor respeto por la ONU que la mayoría de las demás naciones desarrolladas y, además, dispone del poder para lanzar y apoyar un gran proceso de reforma de la organización en caso de llegar a la conclusión de que ésta está bloqueando la consecución de sus intereses vitales.

El presidente Bush ha amenazado a la ONU con caer en la "intrascendencia" (*irrelevance*) si llegado el momento, el Consejo de Seguridad se opone a un ataque militar. Muchos medios europeos han tomado esta amenaza como una bravuconada, pero quizá debieran tomarla más en serio. El 10 de octubre, el Senado norteamericano aprobó por 77 votos a favor y 23 en contra una resolución otorgando poderes de guerra al presidente contra Irak. Este voto se sumaba al de la Cámara de Representantes (296 contra 133) para otorgar un respaldo de prácticamente tres cuartas partes del Congreso al presidente Bush. Tras este espaldarazo de legitimación democrática, Bush se aprestó a decir: "El Congreso se ha manifestado con claridad hacia la comunidad internacional y el Consejo de Seguridad de la ONU. Saddam Husein representa una grave amenaza para la región, el mundo y EEUU. La inacción no es una opción."

La ONU tomó, sin duda, buena nota de esta advertencia y estará muy pendiente del resultado de las elecciones legislativas de noviembre, por si los Republicanos llegan a tomar el control de las dos Cámaras del Congreso. Todavía es pronto para saber si la actual estructura de la ONU acabará convirtiéndose en una víctima colateral de un ataque contra Irak, pero, en todo caso, es señal evidente de declive o estancamiento de una figura política el que reciba el Premio Nobel de la Paz. Jimmy Carter lo ha conseguido este año. La ONU lo consiguió el año pasado.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)